

如何设计科学的政绩评价体系

政府及非营利组织 平衡计分卡

〔美〕保罗·R·尼文 (Paul R. Niven) 著
胡玉明 等 译

Balanced Scorecard

STEP-BY-STEP

for Government
and Nonprofit Agencies

■ 献给那些为提高政府及各种非营利组织绩效,以更好地实现其战略目标而绞尽脑汁的人们。



中国财政经济出版社

· 绩效管理新工具 ·

· 如何设计科学的政绩评价体系 ·



Balanced Scorecard
STEP-BY-STEP
for Government
and Nonprofit Agencies

政府及非营利组织 平衡计分卡

〔美〕 保罗·R·尼文 (Paul R. Niven) 著
胡玉明 等 译



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府及非营利组织平衡计分卡 / (美) 尼文著; 胡玉明等译. —北京:
中国财政经济出版社, 2004.7

书名原文: Balanced Scorecard——Step by Step for Government and Nonprofit
Agencies

ISBN 7-5005-7446-0

I. 政… II. ①尼…②胡… III. ①国家-行政管理-经济评价②社会
团体-工作-经济评价 IV. D035②C912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 066749 号

著作权合同登记号: 图字 01-2004-0647

Balanced Scorecard——Step by Step for Government and Nonprofit Agencies by Paul R. Niven

Copyright © 2003 by John Wiley & Sons, Inc. All rights reserved. No part of this publication may be
reproduced or distributed in any form or by any means, or stored in a data base or retrieval system, without
the prior written permission of the publisher.

Simplified Chinese translation edition published by China Financial and Economic Publishing House.

本书中文简体字版由中国财政经济出版社出版。未经出版者书面许可, 不得以任何方式复制或
抄袭本书的任何部分。

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drd.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 17.75 印张 280 000 字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 42.00 元

ISBN 7-5005-7446-0/F·6512

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

把爱和谢意献给我的妻子洛伊丝

译者的话

当校译完本书的时候，不知何故，我忽然想起，就在 1995 年平衡计分卡刚刚诞生不久，我写了一篇有关平衡计分卡的文章，投给几个杂志，结果都是无功而返——未被采用。然而时至今日，报刊杂志上经常发表有关平衡计分卡的文章，平衡计分卡在中国已经成为一个热门话题。

但就目前而言，报刊杂志上发表的文章大多停留在平衡计分卡理论探讨层面，几乎没有触及其实运用问题。平衡计分卡的创始人卡普兰和诺顿认为，平衡计分卡是“化战略为行动”（Translating strategy into action）的有效工具。如何化平衡计分卡理论为实践呢？平衡计分卡是否就是营利组织的“专利”呢？呈现在您面前的这本《政府及非营利组织平衡计分卡》，雄辩地回答了这个问题。

随着我国社会主义市场经济体制的建立，如何构建政府绩效评价系统显得日益重要。中共十六届三中全会提出，要牢固树立和认真落实科学发展观和正确的政绩观。我认为平衡计分卡的思想内涵与科学发展观和正确的政绩观不谋而合，科学发展观与正确的政绩观为平衡计分卡在中国政府部门的运用提供了良好的契机。更为重要的是，本书虽然以美国为例，详尽地讨论了公共部门及非营利组织如何运用平衡计分卡，但是，只要我们“举一反三”、“触类旁通”，本书还是可以为构建我国政府及其他公共部门的绩效评价系统提供有价值的借鉴。

本书的翻译工作由暨南大学会计学系/财务与会计研究所胡

玉明教授主持。本书的翻译充分体现了跨院校的合作精神：暨南大学会计学系硕士研究生吴玉心翻译第一章、第二章以及封面封底文字，暨南大学会计学系副教授罗宏翻译第三章和第四章，暨南大学会计学系教授胡玉明翻译第五章、第六章和第七章，厦门大学会计学系副教授郭晓梅翻译第八章和第九章，中山大学会计学系副教授刘运国翻译第十章至第十四章。胡玉明对全书的初稿进行了校译和审核。最后，我要强调，在中国绝大部分大学里，翻译是一件“吃力不讨好”的工作，既辛苦又不算科研成果，但是，几位同仁出于对平衡计分卡的热爱，全力协助我完成了这项翻译工作。我非常感谢他们的大力支持。

尽管我们尽了最大努力来做好这项工作，但是，鉴于译者水平和时间紧迫，译文如有不妥之处，敬请读者批评指正。

胡玉明

于暨南大学暨南花园

2004年5月18日

前 言

在进行本书的研究时，我很高兴能和许多在非营利组织和政府部门工作或者与这些组织、部门有关的人讨论。为了补充有关这些组织的知识，我占用了他们大量的时间，讨论各种可以想到的问题，甚至是与平衡计分卡只有细微联系的问题。当然，也有人反过来问我一些问题。在开始访谈时，明尼苏达州交通部门（Minnesota Department of Transportation）的丹尼斯·费特（Dennis Feit）就向我提出：“在这本书里，你竭力想改变的东西是什么？那些改变为什么很重要？”这本书从很多方面代表了我对他那些富有挑战性而又很有价值的问题的回答。不过，在这个很短的前言里，我想提供一个简要的回答，以此向你介绍本书的内容。

20 世纪 90 年代初，罗伯特·卡普兰（Robert Kaplan）和大卫·诺顿（David Norton）探求一种方法以解决困扰全球企业的评价问题。影响企业发展的力量正在迅速地改变，全球化、顾客知识和无形资产重要性的提升迅速地汇聚到一起，永远改变了企业的经营方式。战略被认为是在这种变化的环境中获得成功的一种有效武器。然而，事实却是：大约 90% 的组织不能执行其战略。

卡普兰和诺顿取得了令人惊奇的发现：多数企业采用的绩效评价系统根本不能提供在新知识环境下竞争所需要的信息。多数企业所采用的绩效评价系统与 20 世纪初早期工业巨头所设计的绩效评价系统没有多大差别。这些绩效评价系统几乎完全依赖财务绩效指标，对现代组织所面临的挑战毫无准备。卡普兰和诺顿认为组织应该尝试将平衡计分卡引入评价系统。特别是，应该使财务指标描述历史的准确性、完整性与未来财务绩效驱动因素保持平衡，以便从更多维度观察绩效并实施战略。他们激进的却又极其简单的方法就是平衡计分卡，其主要特色在于四个显著不同却又相互联系的维度：顾客维度、内部业务流程维度、员工学习与成长维度以及财务

维度。

平衡计分卡从1990年问世后，就受到世界各地公司的欢迎。最近的估计显示，财富1000强（Fortune 1000）中，至少有一半的组织使用平衡计分卡系统。营利组织运用平衡计分卡改善财务成果，使员工与公司战略协调，以公司目标作为资源配置的基础，并改善合作关系。

公共部门和非营利机构采用平衡计分卡系统进行绩效评价时间比较晚，原因可能是多方面的。这包括：不愿意使用为营利组织构造的工具，认为评价会模糊组织真正的使命导向等。我们将在本书努力改变这些看法以及其他类似的看法。在我亲自实践平衡计分卡和作为顾问时，我亲眼目睹了这种非常适用的工具在各种组织的成功运用，不论是大型组织还是小型组织，也不论是公共部门、私营机构还是非营利机构。由此可见，平衡计分卡非常重要。

非营利组织和政府部门与私营组织是否如此不同，以致用于绩效评价的平衡计分卡方法与其无关？在你考虑如何回答之前，请看一下这段引言：“问题非常多，也非常复杂，但可以归结为两种更高层次的、相互关联的挑战——可持续性以及适应多变世界的能力。组织必须应对日益激烈的竞争、委托人日益扩大的差异、公众日益提高的期望、不断上升的成本、不断下降的支持率、快速变化的技术以及开展业务方式的巨大差异。在这种环境求生存（即可持续性）取决于适应能力。”^①如果你认为这段话是为现代公司所写，那你就错了。这段话是专门写给非营利组织的。这段话很清楚地说明了你所面临的挑战与私营公司非常相似，面临着竞争的日益激烈、成本的不断增加以及各种各样的委托人。现代公司已经将平衡计分卡作为一座灯塔，引领他们穿越黑暗的、无所不在的变化之丛林。没有理由认为面临相同挑战的非营利组织不会从中获得同样的，甚至更多的好处。

公共部门与私营组织之间的界限非常模糊。当投资者要求更多的信息披露和更好的监管时，公共部门将因受到不断的抨击而面临恼人的挑战。公众对公共部门绩效的受托责任和透明度的要求日益提高。一套内在相容的绩效信息报告框架被广泛地视为限制政府部门展示绩效和成果的工具。

^① Thomas Wolf, *Managing a Nonprofit Organization in the Twenty - First Century* (New York: Fireside, 1999), p. 314.

具有前瞻性的政府各级部门已开始看到平衡计分卡系统所带来的好处。本书第十三章介绍的北卡罗来纳州（North Carolina）夏洛特市（Charlotte）采用这种系统已有七年，他们相信平衡计分卡可以使员工关注战略，并改善整个城市的成效。

评价系统的转变并非没有潜在的缺陷。本书将帮你应对变化，并利用平衡计分卡的诸多好处，同时避免执行过程中代价高昂的失误。下面是本书各章内容的简介。

本书总共十四章，分为相互联系的四篇。第一篇是绩效评价领域的导论，特别介绍了平衡计分卡。第一章从历史视角介绍了平衡计分卡工具，并讨论了这种工具的许多方面。第二章的主题是使平衡计分卡适用于公共与非营利部门。你将发现只要稍作修改，平衡计分卡就能很好地应对评价挑战。

一旦你开始平衡计分卡之旅，你很快就会发现它不仅仅是一种评价工具。实际上，平衡计分卡将触及组织许多不同的方面。本书第二篇《奠定平衡计分卡成功的基础》描绘了要确保平衡计分卡获得成功必须到位的各个方面。第三章《准备工作》讨论了在构建平衡计分卡前必须考虑的许多项目，包括开发平衡计分卡的理由、赢得高层发起人支持、组建有效团队。许多组织没有进行培训就急匆匆地开始构建平衡计分卡之旅，这种决策通常会导致设计不佳的平衡计分卡和组织内部协调的匮乏。第四章为你提供了平衡计分卡初期的培训课程，并讨论了沟通计划的重要性。第五章开始过渡到平衡计分卡的核心要素，详细讨论了使命、价值观和远景。从根本上说，平衡计分卡是促使组织成功的重要驱动因素的转换。在第五章我们探究了这些因素的特性，并提供了一些改善或精练现有使命、价值观和远景陈述的工具。第六章考察了一个被广泛讨论却经常不被理解的主题即战略是任何平衡计分卡的核心，同时还提供了构建平衡计分卡的简明方法。第七章考察了将平衡计分卡运用在绩效管理框架的更大范围，以此作为第二篇的结束。平衡计分卡不可能存在于真空，因此，必须考虑如何使它与现有管理框架互相补充。

在本书第三篇《设计平衡计分卡》中，为你提供了描绘战略地图和设计平衡计分卡的指导。第八章勾画了战略地图的概念，通过图解展示公司战略转化为关键目标，还探究了因果关系等重要概念。第九章为平衡计分卡的其他概念，如指标、目标值和行动方案。你将了解如何设计四个维度

的评价指标，为什么目标值很重要以及各种行动如何体现绩效成败的差别。

本书最后一篇《如何使平衡计分卡效果最大化》将帮你获取平衡计分卡系统的最佳效果。我们在第十章研究了分级平衡计分卡的概念。这个概念涉及在组织各个层次设计平衡计分卡以达到整个组织的目标协同。在预算日益紧缩的时期，人们不断提醒我们：支出与成果的协调非常重要。第十一章提供了将平衡计分卡与预算过程挂钩的方法，通过这种方法可以将支出与战略挂钩。第十二章讨论了采用平衡计分卡的组织可使用的各种报告项目。当你考虑是购买自动化软件包还是开发自己的工具时，你可以从这一章获得决策所需的信息。在第十三章，我们观察了平衡计分卡在北卡罗来纳州夏洛特市的成功运用。这些使用政府部门平衡计分卡的先锋与我们分享他们成功的秘密和面临的挑战。第十四章作为全书的总结，讨论了使平衡计分卡持续成功的必要条件。我们考察了平衡计分卡的动态性，并考虑了维持其功效所必需完成的关键任务。

很高兴能在平衡计分卡这个有益的领域里为你提供指导，我们的目标是通过提供一本内容详尽、难易适中的书，帮助你完成平衡计分卡之旅。让我们现在就出发吧！

保罗·R·尼文

于加利福尼亚 圣地亚哥

2003年1月

致 谢

艾萨克·牛顿 (Isaac Newton) 曾经说过：“如果我能比别人看得更远，那是因为我站在巨人的肩膀上。”我之所以能向你提供这本书，也是得益于许多人。在很大程度上，是下面所提及的这些人以及无数的其他人给了我与你分享本书观点的机会。在许多方面，我只是一个传递者，他们的观点、灵感和智慧通过我传递给你，并希望能通过你传递给更多的人。

向那些与我分享他们的时间和信息的人致以最深的谢意。特别要感谢康西铁 (Concitti) 网络公司的博比·比诺斯基 (Bobbi Bilnoski)、妇女世界资金组织的科恩·托宾 (Collen Tobin)、非营利组织管理中心的朗达·菲利戈 (Rhonda Pherigo)、温哥华沿海卫生局的布鲁斯·哈博 (Bruce Harber)、能源部的霍华德·鲍格斯朗 (Howard Borgstrom) 博士、密歇根州的南希·福特兹 (Nancy Foltz)、东南宾夕法尼亚州红十字会的瑞克·帕格斯比甘 (Rick Pagsibigan)、加利福尼亚州立大学圣马科斯 (San Macro) 校区的阿比·斯通 (Abbi Stone) 和凯蒂·里斯 (Katy Rees)、管理咨询师唐纳德·戈洛 (Donald Golob)、作家和管理咨询师威廉·P·赖扬 (William P. Ryan)、杰克·巴克杜尔 (Jake Barkdoll) 和平衡计分卡利益集团、达拉斯家庭通道网络公司的贝蒂·卡布里拉 (Betty Cabrera)、安全基金会的戴安妮·威廉 (Diane Williams)、明尼苏达州交通部门的丹尼斯·费特 (Dennis Feit)、联合国发展计划署的菲利普·波索特 (Philippe Poinot) 和安大略省北部湾市的杰夫·塞利塔诺 (Jeff Celentano)。

我从有关平衡计分卡设计的管理咨询工作中获得了许多知识，受益匪浅。我的思想受到了许多人的影响，他们是：加利福尼亚州圣地亚哥尼科尔·阿兰简达 (Nicole Alejandre)、杰克·贝克·沃斯 (Jackie Baker Werth)、汤姆·菲利普 (Tom Phillip)、柯里斯·海舒曼 (Chris Heiserman)、约翰·雷蒙特 (John Ramont) 和兰德尔·克罗曼 (Randall Krogman)，地平线健康公

司的鲍勃·惠普 (Bob Whip), 富舒拉 (Fusura) 公司的阿特·洛斯伯格 (Art Rothberg)、阿里昂特 (Aliant), 艾德伊恩诺 (Ed VanEenoo) 公司的杰伊·福布斯 (Jay Forbes)、阿兰·麦克唐纳德 (Allan MacDonald) 和丹尼斯·巴纳哈特 (Dennis Barnhart), 加利福尼亚州楚拉威斯塔市 (Chula Vista) 的达维·罗兰斯 (Dave Rowlands) 和西南财产公司的艾萨克·哈森 (Isaac Hashem)。

另外, 还有无数人对本书产生了影响, 我只能列出其中的一小部分。他们是北卡罗来纳州夏洛特市的丽莎·舒曼彻 (Lisa Schumacher)、蒂芬尼·卡珀 (Tiffany Caper) 和 马特·布朗森 (Matt Bronson)。与他们进行的开放式的、富有洞察力的访谈是这个项目最精彩的部分。感谢乔 (Joe) 和凯瑟琳·斯坦泽尔 (Catherine Stenzel), 多年来, 他们一直是我非常好的朋友和强大的支持者。斯蒂夫·曼 (Steve Mann) 为本书前期的访谈和研究提供了非常重要的帮助, 尽管最近他退休了。布赖特·诺勒斯 (Brett Knowles) 为我提供了明智的忠告和本书重点人物的联系方式。圣心大学 (Sacred Heart University) 的安德拉·刚巴斯 (Andra Gumbus) 提供了非常有价值的见识和帮助。我还要感谢平衡计分卡研究会的鲍勃·卡普兰 (Bob Kaplan) 和迈克尔·康特达 (Michael Contrada)。当我们试图进入平衡计分卡领域时, 他们为我们提供了指引和鼓励。QPR 软件公司的特姆·雷托 (Teemu Lehto) 是一个很好的业务伙伴, 感谢他提供许多有价值的观点。PB 视图公司的珍妮·欧文斯 (Jeannine Owens) 既是导师、教练, 也是我们灵感的巨大源泉。最后, 我要感谢特里·安德森 (Teri Anderson), 多年前, 是他为我开启了绩效评价领域的大门, 并一直是我的支持者和好朋友。

保罗·R·尼文

2003 年 1 月

目 录

前言.....	(1)
致谢.....	(1)

第一篇 绩效评价与平衡计分卡导论

第一章 平衡计分卡导论.....	(3)
1.1 为什么评价如此重要?	(3)
1.2 为什么要采用平衡计分卡? 为什么现在就要采用?	(4)
1.3 平衡计分卡的产生	(12)
1.4 何谓平衡计分卡?	(13)
1.5 平衡计分卡的平衡观念	(20)
1.6 小结	(21)
第二章 使平衡计分卡适用于公共与非营利部门.....	(24)
2.1 公共部门和非营利机构的绩效评价	(24)
2.2 调整平衡计分卡	(28)
2.3 因果关系的重要性	(32)
2.4 运用平衡计分卡的益处	(34)
2.5 小结	(38)

第二篇 奠定平衡计分卡成功的基础

第三章 准备工作.....	(45)
3.1 制定平衡计分卡目标	(45)
3.2 平衡计分卡所需的人力资源与财务资源	(48)

3.3 从何处着手构建平衡计分卡?	(50)
3.4 高层管理人员的支持:平衡计分卡的关键因素	(56)
3.5 平衡计分卡团队	(60)
3.6 平衡计分卡开发计划	(64)
3.7 小结	(68)
第四章 确保平衡计分卡成功的培训与沟通计划	(72)
4.1 对于平衡计分卡的成功而言培训至关重要	(72)
4.2 设计你的平衡计分卡培训计划	(74)
4.3 制定一个支持平衡计分卡行动的沟通计划	(84)
4.4 小结	(91)
第五章 使命、价值观与远景	(94)
5.1 使命	(94)
5.2 价值观	(102)
5.3 远景	(107)
5.4 小结	(114)
第六章 战略:平衡计分卡的核心	(118)
6.1 战略无处不在	(118)
6.2 何谓战略?	(119)
6.3 我们需要战略吗?	(121)
6.4 制定战略的方法论	(122)
6.5 制定战略的简单方法	(123)
6.6 战略与平衡计分卡:一种重要关系	(131)
6.7 小结	(132)
第七章 绩效管理框架下的平衡计分卡	(135)
7.1 对语义的多种理解	(135)
7.2 为平衡计分卡在绩效管理框架下寻找一席之地	(139)
7.3 小结	(142)

第三篇 设计平衡计分卡

第八章 通过战略地图设计绩效目标	(145)
8.1 建立战略地图之前的准备工作	(146)

8.2	审核平衡计分卡原始材料的背景信息	(150)
8.3	构建战略地图	(155)
8.4	设计战略地图的绩效目标	(159)
8.5	小结	(169)
第九章	绩效指标、目标值与行动方案	(172)
9.1	何谓绩效指标?	(172)
9.2	为四个维度设计绩效指标	(177)
9.3	顾客维度绩效指标	(177)
9.4	内部流程维度绩效指标	(180)
9.5	员工学习与成长维度绩效指标	(183)
9.6	财务维度绩效指标	(188)
9.7	选择绩效指标的标准	(189)
9.8	在数据词典中记录绩效指标	(194)
9.9	目标值	(198)
9.10	行动方案	(201)
9.11	小结	(203)

第四篇 如何使平衡计分卡效果最大化

第十章	通过分级实施平衡计分卡创建组织协调	(209)
10.1	何谓分级?	(209)
10.2	分级实施的过程	(211)
10.3	小结	(219)
第十一章	资源配置与平衡计分卡挂钩	(221)
11.1	绩效与预算的历史	(221)
11.2	预算与平衡计分卡	(222)
11.3	从过程受益	(226)
11.4	小结	(228)
第十二章	报告结果	(230)
12.1	从理论到实践	(230)
12.2	平衡计分卡软件	(231)
12.3	使用平衡计分卡软件的支持者和反对者	(240)

12.4	开发平衡计分卡报告系统	(243)
12.5	使用平衡计分卡安排管理会议的议程	(245)
12.6	小结	(247)
第十三章	夏洛特市：一个平衡计分卡的成功故事	(249)
13.1	关于夏洛特市平衡计分卡的对话	(249)
13.2	小结	(259)
第十四章	持续成功实施平衡计分卡	(261)
14.1	更新平衡计分卡	(261)
14.2	平衡计分卡的关键作用	(263)
14.3	平衡计分卡可能发生的变化	(264)
14.4	小结	(265)

第一篇

绩效评价与平衡计分卡导论